

The Three Difficult
Problems in Education
Health Care and Housing

民生关

——“三难”问题冷思考

高兴佑 高文进/著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

The Three Difficult
Problems in Education
Health Care and Housing

民生关

——“三难”问题冷思考

高兴佑 高文进/著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

民生关注：“三难”问题冷思考 / 高兴佑，高文进著. —北京：中央编译出版社，2011. 11

ISBN 978-7-5117-1067-3

I. ①民… II. ①高…②高… III. ①社会问题—研究—中国 IV. ①D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 213034 号

民生关注——“三难”问题冷思考

出 版 人：和 葵

责任编辑：王曷灵

责任印制：尹 珺

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话：(010) 52612345 (总编室) (010) 52612365 (编辑室)

(010) 66161011 (团购部) (010) 52612332 (网络销售)

(010) 66130345 (发行部) (010) 66509618 (读者服务部)

网 址：www.cctpbook.com

经 销：全国新华书店

印 刷：三河市华东印刷有限公司

开 本：710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数：207 千字

印 张：11.5

版 次：2012 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：35.00 元

本社常年法律顾问：北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：010-66509618

目 录

CONTENTS

绪 论 民生关注——“三难”问题	1
一、“三难”问题的涵义及由来	/ 1
二、“三难”问题的现状	/ 2
三、“三难”问题的危害	/ 7
四、“三难”问题的根源	/ 11
五、对“三难”问题的认识和态度	/ 12
第一章 上学为何这样难:对中国高等教育的冷思考	19
一、上学难的症状	/ 20
二、上学难的危害	/ 24
三、上学难的病根	/ 25
四、上学难的药方	/ 31
五、有关政策剖析	/ 38
第二章 看病为何这样难:对中国医疗卫生的冷思考	47
一、看病难的症状	/ 47

二、看病难的危害	/ 54
三、看病难的病根	/ 55
四、看病难的药方	/ 72
五、有关政策剖析	/ 83
 第三章 住房为何这样难:对中国房地产业的冷思考	104
一、住房难的症状	/ 104
二、住房难的危害	/ 107
三、住房难的病根	/ 110
四、住房难的药方	/ 115
五、有关政策剖析	/ 127
 结 语	148
主要参考文献	151
后 记	173

绪 论

民生关注——“三难”问题

必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。

——党的十七大报告

一、“三难”问题的涵义及由来

“三难”问题，指的是我们国家近几年出现的上学难、看病难和住房难。从可查的文献来看，最早出自新华网青海频道西宁2004年11月29日电^①，标题是“大通县重视解决群众的‘三难’问题”，主要内容为：“西宁市大通回族土族自治县把重视和解决困难群众住房难、医疗难、上学难问题，作为全面履行政府职责和维护社会稳定的重要内容，加大投入力度，采取有效措施，取得良好成效”。而这则新闻来源于《青海日报》，作者陈科。“三难”问题是民生问题，是有关人民生计的难题，但由于长期得不到解决，已经成为三大“顽疾”。“三难”问题既是经济问题，又

^① 陈科：《大通县重视解决群众的“三难”问题》，参见 http://www.qhxinhuant.com/2004/11/29/content_3299644.htm。

是社会问题。

二、“三难”问题的现状

“三难”问题自从被提出以来，就受到了民众和学者的强烈关注，因为上学难、看病难和住房难事关百姓的受教育权、健康权和居住权，而这三种权利与百姓的生活最为密切，是人类最基本的权利，攸关人民的福祉。另一个大家关注“三难”问题的关键原因是，这三个难题已成“顽疾”，久治不愈。

“三难”问题到底难到什么程度？新华网2007年全国“两会”特别专题中有一则新闻：“两会关注民生 百姓‘三难’待解”，^①本文引用之，以说明“三难”问题的现状。

两会前夕，“看病难、住房难、上学难”分别以76%、65%和50%的得票率，位居新华网两会热点调查中网民关注率榜首。巧合的是，这三大民生问题也恰恰是今年两会关注的焦点。

从总理报告，到国家发改委、财政部等职能部门的政策安排，再到代表、委员们的议案、提案，无不与这些与百姓休戚相关的民生大事全力以赴。

落实“5%”：更多支持廉租房

近年来房价“边调边涨”，对这样一个与人人都密切相关的话题，几乎每一个代表委员都能说上几句。从自己所居住城市的房价、到地方政府“创富”冲动，到房地产商囤积居奇哄抬房价，不管是自己亲身经历的，还是听说的，都能侃侃而谈良久。但说到房价“边调边涨”的根源，却往往道不清楚。这一

^① 赵彤刚，夏丽华，费杨生：《两会关注民生 百姓“三难”待解》，参见 http://news.xinhuanet.com/fortune/2007/03/10/content_5825544.htm。

方面说明了住房问题确实已成为全社会关注的焦点，另一方面也表明房地产问题的复杂性、矛盾性。

3月5日温总理政府工作报告对房地产做了千字论述：首次提出建立具有中国特点的住房建设和消费模式；明确重点发展面向广大群众的普通商品住房，建立健全廉租房制度，改进和规范经济适用房制度；在房价上，要抑制价格过快上涨，强化房地产市场监管等。

“可以看出，政府的房地产调控思路有所转变，今后将从抑制楼市供求更多地转向增加有效供给。”业界专家表示。

在随后财政部关于2007年中央和地方预算报告中，关于住房问题再次特别提到，要支持城镇廉租房保障制度建设，落实预算安排、住房公积金增值收益以及土地出让收益等各项城镇廉租住房保障资金来源，通过租金补贴、租金核减和实物配租等方式，切实解决低收入家庭住房困难问题，确保困难群体居有所居。

国家宏观调控政策的执行不到位，被认为是房价上涨的主要原因之一；而政策执行不到位，源于地方政府和房地产商，以及银行的利益冲动。不少代表委员谈到，比如对于国家“严把土地关，停止别墅类房地产项目供地和办理相关用地手续”这一规定，房地产商就模糊别墅这一概念，地方政府“睁只眼闭只眼”。

另外，按照规定，从去年6月1日起，个人住房按揭贷款首付款比例不得低于30%，但实际执行中，这一限制几乎是一纸空文。还比如，央行规定，商业银行只能对购买主体结构已封顶住房的个人发放贷款，但由于监管不到位，这一规定也流于形式。

全国政协委员、著名经济学家张卓元认为，除了目前将房

地产纳入地方政府预算有利于抑制地方政府卖地冲动外，他还建议，应该尽快推行物业税、房地产财产税，从而抑制对房地产的过度需求。另外，积极推行廉租房制度。

值得一提的是，廉租房几乎成为每一个关心住房问题的代表委员必然会提到的。按照目前规定，土地出让需缴纳5%税项为廉价住房进行补贴。此前建设部部长汪光焘透露，去年已经收取100亿元，是此前八年至十年的总和。

“国家财政支持为最低收入的居民提供住房保障，去年底已制定相关的政策，估计今年底可全面建立土地出让金制度。”汪光焘进一步补充道。

312亿：让更多的人看得起病

看病难让年轻的小张有切身感受。

上个月的高烧把他折腾得够呛，病情反复让他几乎掉了一层皮，还直接吞噬掉他3000元月薪的一大半。更让小张难受的是，住在农村老家的母亲，长年要吃药控制甲状腺炎，平时的感冒、发烧能捱就捱，只有严重到必须卧床的地步，才会去看医生。“本来工资就不高，又没有医疗保险，一生病，几年、几十年的血汗钱肯定就没影了，我现在是太怕进医院了。”小张感慨万千地说。与小张有同样境况的大有人在。新华网两会热点调查显示，尽管政府进行了多次药品降价，但83.4%的调查者依然觉得药价过高；93%的调查者对目前我国医改状况表示不满，而医疗保障体系不健全，被网民视为我国医疗卫生体制中的突出问题。

“发达国家的医卫开支均占GDP的10%以上，而我国只占2.7%。近年来，我国GDP迅猛增长，已经有能力解决人民群众的医药保健问题，应逐步增加政府对卫生事业的投入，使其与

GDP 的增长相适应。”全国政协委员巴德年呼吁。

9 亿多农民、城镇的低收入群体，都期盼着医保“阳光”能照在自己身上。“目前已有 1600 多个县的 4 亿农民享受到新型农村合作医疗制度，但对于农村贫困家庭来说，就医依然是一个负担。希望能够加大财政投入力度，提高报销比例，使“因病致贫、因病返贫”现象得到彻底改变。”全国政协委员余靖说。

农工党中央的一份提案就建议，着力解决无业居民和医保无着落的原企业大龄、退休人员、经济困难地区那些没有经济来源、无力参保的城镇居民的医疗保障，扩大医保覆盖面。

让小张和他母亲高兴的是，2007 年，中央财政安排医疗卫生支出 312.76 亿元，比去年增加 145.36 亿元，增长 86.8%；新型农村合作医疗制度试点范围将扩大到全国 80% 以上的县市；城镇居民基本医疗保险试点也将从今年拉开序幕，城镇职工以外的城镇居民也将纳入基本医疗保险的覆盖范围。

858 亿：“让所有孩子都上得起学”

小玲是去年年初随打工的父母由四川边远山区来到北京的，在费了一番周折后，她终于如愿在海淀区一所打工学校继续学业。但好景不长，只过了半年，海淀区有关职能部门便以“不达标”为由，取缔了该区的 30 多所打工子弟学校，包括小玲在内的 1 万多名农民工子弟被迫寻找新学校上学。

尽管我国新《义务教育法》的实施，从法律上确定了流动人口子女居住地政府要为他们提供平等接受义务教育的条件。然而，现实是生活在城市的农民工子女仍然遭遇“择优入校”、变相收费、公办学校资源匮乏等三大障碍。

在南京市东南地带，有一家名为“恒海”的外国语幼儿园，

去年底开园以来，一直是南京市民热议的话题。因为它高调宣布了自己的“天价”费用：一年收费10万元人民币，这是目前南京民办幼儿园收费的“第一高价”。

据报道，近20年来，全国高校学费平均居然涨了25倍。“拿到录取通知书，首先是高兴，紧接着就是伤心流泪，因为很多贫困家庭拿不出高昂的学费。”来自西部地区的一些人大代表、政协委员告诉记者。

“上学难、上学贵”，已经成为当今中国社会民生焦点之一。农民工子弟在城市上学难，城市的孩子择校难，贫困学子上大学难。有政协委员指出，已经普遍存在的“上学难”现象，直指当下教育资源配置不公，以及政府在教育方面公共服务职能的缺失。

那么，何时上学不再难？温家宝总理日前所做的政府工作报告给出了希望：“今年要在全中国农村全部免除义务教育阶段的学杂费，使农村1.5亿中小学生家庭普遍减轻经济负担；继续对农村贫困家庭学生免费提供教科书并补助寄宿生活费，完善农村义务教育经费保障机制，不断提高保障水平。”

为了实现这个目标，财政部部长金人庆在预算草案报告中指出，2007年，中央财政大幅度增加教育支出，将安排858.54亿元；比2006年增加252.49亿元。为帮助家庭困难学生完成学业，我国将全面建立并完善家庭经济困难学生资助政策体系。2007年，中央财政将安排资金95.1亿元，用于扩大政策受益面，提高资助标准。（记者：赵彤刚 夏丽华 费杨生）

这则新闻的来源为：中国证券报。笔者引用的是2007年的文献，在当时上学难和看病难问题是最严重的，近几年由于国家采取了有力的政策措施，这两个难题有所缓解。而房价则如猛虎下山，一路狂飙，国家的宏观调控效果微乎其微，房价“越调越

涨”，住房难“顽疾”已深入骨髓。

三、“三难”问题的危害

上学难、看病难和住房难关系到百姓最直接、最切身的利益，因而这“三难”问题如果长期得不到解决的话，必然会引发一些深层次的社会矛盾，影响百姓的生活质量，损害社会的公平正义，阻碍经济的健康发展，危害国家的长治久安。

具体说来，上学难的危害大体有两个方面。第一，危害了教育的公平，从而损害了发展的平等。人的出生他自己是无法选择的，因而其家庭条件必然有所差别，但这是客观存在的，主观力量难以企及。所以，人们把“人人生而平等”的理想寄托于后天的发展，期望在成长的过程中大家站在同一条起跑线上。可是高昂的学费无情地粉碎了低收入家庭，特别是农村贫困家庭的这一愿望，使之成为“奢望”。教育对成才的重要性众所周知，由于在起跑线上机会的不平等，成人后大家的社会地位和经济地位必然千差万别，这就导致了制度性的贫富差距和社会不公，而这本身是可以通过良好的制度设计主观地加以克服的。第二，危害了教育的健康发展，从而损害了我国人力资源强国目标的实现。我国的人口数量已经超过了环境、资源的承载能力，危害到了社会经济的可持续发展，因而采取了相当严厉的“计划生育”政策。中国以13亿人口的数量高居人口大国排行榜的首位，然而人口的素质还亟待提高。高昂的学费使低收入家庭的孩子失去了学习的机会，必然会影响“教育兴国”、“人才强国”的国家战略的实现。

看病难的危害大体有两个方面。第一，危害了人们的健康权这一最基本的人权。在一个和谐的社会，人人都应该享有医疗保健的权利，因为身体的健康是事业发展和生活幸福的前提条件。当这个前提条件因为经济能力的原因而得不到保证时，社会公平正

义的天平必然会发生倾斜。第二，危害社会财富的分配，人为拉大收入差距。医疗行业近年来一直被媒体评为“中国十大暴利行业”的前三甲，医务人员的收入因为药品暴利而畸高，而广大的患者却因病致贫，因病返贫，甚至倾家荡产。这就成为了贫富悬殊的另一根源，而且会导致医患纠纷等一系列的社会矛盾。

虚高的房价不仅会引发经济问题和社会问题，甚至会引发政治问题。虚高房价的危害大体有如下 10 个方面。^①

(1) 房地产泡沫一旦破裂将导致金融危机甚至经济危机。

2008 年起源于美国房地产次贷危机的国际金融危机给世界经济造成的危害，我们有目共睹。1997 年开始的东南亚金融危机时房地产泡沫破裂给香港经济带来的影响，我们还记忆犹新。上世纪 80 年代日本房地产泡沫破裂后经济长期低迷的情景，我们也历历在目。中国目前的房地产泡沫究竟有多大，资料显示，在从泡沫开始出现的 2006 年第四季度到 2009 年第四季度的三年时间，北京市的商品房价格泡沫程度平均达 26.5%。所谓的泡沫指的是虚高部分房价与总房价的比值。从中国某些二线城市目前房价的情况来看，每平方米 5000 元的总价中，正常价格（成本加合理利润）应该在 3000 元左右，所以目前全国房地产的泡沫的均值应该在 40% 左右。而一线大城市，比如北京、广州、杭州等的泡沫应该更大。可以看出，我国房地产的泡沫已经相当严重，如不加以防范，恐将埋下金融风险的隐患。

(2) 给地方经济的长远发展埋下隐患。

房地产行业一度被作为支柱产业，它对经济的推动作用是十分明显的。但如果片面夸大房地产行业的作用，对我国产业结构的调整是不利的。而且如果经济的增长过度依赖于房地产，那么房

^① 李明术，倪敏东：《高房价弊端与政府解困策略初探》，载于《中国房地产》，2009 年第 10 期 19~20 页。

地产行业一旦出现波动将危及国民经济的平稳健康发展。当前地方财政收入主要依赖土地出让金的状况，使得经济发展的可持续性受到损害。

(3) 拉大贫富差距。

如此虚高的房价，一方面使得买不起房的蚁族和买了房的房奴苦不堪言，另一方面又造就了大量手握资本到处炒房的所谓“炒房团”或“房虫”。我国的收入差距已经非常严重，基尼系数已经接近0.5，超过国际上0.4的警戒线，投资投机性炒房又使得这一差距进一步拉大。

(4) 减缓城市化进程。

根据政府《中国城市化水平发展战略》的要求，到2020年我国城市化水平将达到53%，届时，农村居民转变为城市居民的人数将达到3.25亿。可是城市居民买房都如此困难，农民工或者说进城务工人员如何买得起房？这将极大地延缓或者迟滞我国城市化的进程，不利于现代化的实现。

(5) 增加社会不稳定因素。

住房难、上学难和看病难并称“三难”问题，严重地损害了老百姓的切身利益，特别是中低收入者的利益。再加上地区发展不平衡、收入差距过大、贪污腐败现象蔓延、通货膨胀加剧，社会的不稳定因素正在增加和扩大。高房价问题如果长期得不到解决，不但危害国民经济的可持续发展，还会引发一些社会情绪，危害到国家的长治久安。

(6) 导致经济资源配置效率低下甚至浪费。

房价过高、房地产过热，会使得有限的资源纷纷涌向房地产及其相关行业，这种错误或者说虚假的价格信号会使市场配置资源的功能发生扭曲，导致资源不能被用在最适合它的地方，或者说导致资源配置效率低下。

(7) 造成相关产品价格的上涨和通货膨胀的压力。

房地产对上下游 60 来个相关产业具有很强的拉动作用，房价的飞涨必然会引起生产资料，比如电力、钢铁、水泥、建材等价格的上涨；也必然会引起生活资料，比如装修、家具、电器等需求的增加从而使价格上涨。目前我国的通货膨胀压力已经很大，消费者价格指数（CPI）已经超过 5%。而房价对 CPI 将作出进一步的“贡献”。

（8）降低居民生活质量。

高得离谱的房价，一方面使得 60% 的需房居民买不起房，居者有其屋的梦想难以实现；另一方面又使得买了房的 20% 的中等收入者成为房奴，生活压力增大。上述两种情况使得 80% 的人群生活质量受到影响。

（9）城市居民生存压力增加，价值观发生扭曲。

超高的房价大大超出了城市居民的经济承受能力和心理承受能力，很容易出现“货币崇拜”，或者说“拜金主义”、“金钱至上”等，甚至为了钱可以不择手段或者铤而走险，这样就很难形成符合全社会利益的价值观和人生观。

（10）政府的权威、声誉、形象和公信力下降。

房价“越调越涨”、“调控变空调”的情形如果长期存在而得不到妥善解决，就会使得民众对政府的执政能力和执政素质产生质疑并失去信心。政府因为失去民心而“政治减分”，这种“软损失”是很难用经济指标来衡量的，也是很难补救的。

总之，“三难”问题的危害可以概括为大约四个方面。一是，损害了百姓的基本权利和切身利益，影响了他们的生活质量和幸福指数；二是，损害了社会的公平正义；三是，阻碍了或将会阻碍国民经济的又好又快发展；四是，“三难”“顽疾”久治不愈会损害政府的威望和公信力。

四、“三难”问题的根源

上学难、看病难和住房难自 2004 年被媒体概括为“三难”问题以来，已经有 7 个年头了。事实上政府一直在采取措施试图解决好这三个难题，可是政策的效果却并不显著。这就促使我们不得不冷静地去思考其深层次的原因。

教育、医疗保健和基本住房都是公共品。在公共品的供给方面，市场容易失灵，因而对其的提供都由政府来承担，世界各国大体都如此。所以这三个难题有一个共同的原因，就是政府的投入不足，政府的公共服务职能缺失。在教育方面，公共教育经费占 GDP 的比重，世界平均水平大约为 5%，发达国家超过 6%，1993 年颁布的《中国教育改革和发展纲要》提出了“财政性教育经费占国民生产总值的比重，在本世纪末达到 4%”的战略发展目标，但是这个目标至今未能实现。在医疗方面，我国的公共财政投入低于世界平均水平，至今尚未建立覆盖城乡的医疗保障体系。政府财政在卫生方面的总支出占 GDP 的比重，2005 年世界平均水平大约为 6.5%，而我国为 0.8%。在基本住房方面，2011 年国家开始大规模地建设保障性住房，而在此之前，廉租房和经济适用房的建成绝对数量和相对比例都非常低。

除了政府投入的原因之外，“三难”“顽疾”的出现和久治不愈，都有其深刻的体制机制层面的原因，或者说政策制度方面的原因。比如高等教育方面的过度扩招；比如医疗保健方面的“以药养医”、“药品回扣”；比如基本住房方面的“土地财政”、“GDP 情结”。如果导致“三难”问题的盘根错节的关系不能理顺，错综复杂的利益不能协调的话，政策的执行力和效果将是一个严重的问题。

五、对“三难”问题的认识和态度

上学难、看病难和住房难这三大难题自出现以来就引起了社会各界的广泛关注。因为这三大难题事关百姓的切身利益和社会的公平正义。从普通民众、专家学者、舆论媒体到各级政府，都在热议和思考这个问题。这一点，从街头巷尾的百姓话题、网络上的帖子、电视报纸的评论、“两会”代表的提案和政府的各项政策都可以看得出来。

“三难”问题如果长期得不到解决的话，必然引起百姓的不满，政府公信力的下降，以及各种深刻的社会矛盾，导致一系列经济问题、社会问题甚至政治问题。因而，我们必须对此予以高度重视。从经济的健康可持续发展、民生的保障、公平正义的维护和国家繁荣稳定的高度来认识问题。

从“科学发展”的视角来看，经济发展应该“又好又快”，“好”是第一位的，“快”是第二位的，经济发展的出发点和归属都是人民生活水平的提高，不能以牺牲百姓的利益来换取经济的增长，改革开放的成果应该“由全体人民共享”。

从“和谐社会”的视角来看，党的十七大提出“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”；^①温家宝总理在政府工作报告中强调“更加注重社会建设，着力保障和改善民生”；^②国家第十二个五年规划中亦明确指出“坚持把

① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告（2007年10月15日）》，《人民日报》，2007年10月25日第1版。

② 温家宝：《政府工作报告——2011年3月5日在第十一届全国人民代表大会第四次会议上》，《人民日报》，2011年3月16日第1版。